



Arbitrage TAS 2007/O/1381 Real Federación Española de Ciclismo (RFEC) & Alejandro Valverde c. Union Cycliste Internationale (UCI), sentence du 26 septembre 2007

Formation: Mr Quentin Byrne-Sutton (Suisse), arbitre unique

Cyclisme

Dopage (suspicion)

Décision de la FI d'interdire à un coureur de participer à une compétition

Nature d'une mesure d'exclusion d'une compétition imposée à l'avance sur la base de soupçons de dopage

Principes généraux s'appliquant aux sanctions disciplinaires prises par une fédération sportive de droit suisse

Disposition réglementaire violant le principe «nulla poena sine culpa», le principe de l'égalité de traitement ainsi que le droit d'être entendu.

- 1. Dans la typologie des mesures adoptées par les fédérations sportives, la mesure consistant à exclure par avance un athlète d'une compétition en raison d'un soupçon de violation des règles antidopage constitue une véritable sanction disciplinaire infligée à l'athlète.**
- 2. Les droits de protection s'appliquant aux sanctions disciplinaires prises par une fédération sportive de droit suisse comprennent les droits et les principes suivants: le principe de la légalité, le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, l'interdiction de l'arbitraire, les droits de la personnalité, le principe de l'égalité de traitement, le principe de la proportionnalité des mesures, le droit d'être entendu et le principe “*nulla poena sine culpa*”.**
- 3. Une disposition réglementaire qui permet d'exclure d'avance et définitivement un athlète d'une compétition sur la base d'une simple suspicion, à l'unique condition qu'une instruction ait été ouverte contre cet athlète et sans que ce dernier n'ait été entendu, viole le principe “*nulla poena sine culpa*” et le principe de l'égalité de traitement ainsi que le droit d'être entendu. En outre, la mesure d'exclusion prise en application de cette disposition viole le principe de proportionnalité.**

La Real Federación Española de Ciclismo (RFEC) est une fédération nationale de cyclisme membre de l'UCI.

M. Alejandro Valverde Belmonte (“M. Valverde” ou “le coureur”) est un cycliste professionnel, avec licence délivrée par la RFEC.

L'Union Cycliste Internationale (UCI) est l'association des fédérations nationales du cyclisme. Elle a comme but la direction, le développement, la réglementation, le contrôle et la discipline du cyclisme dans toutes ses formes, au niveau international.

Une affaire nommée “*Opération Puerto*” a débuté en 2004 avec la mise en œuvre d'une enquête coordonnée entre l'Office d'instruction no 31 de Madrid et la Garde Civile espagnole.

L'enquête fut initiée à la suite de constatations par diverses instances sportives chargées de la lutte contre le dopage, qui avaient relevé des consultations inhabituellement fréquentes de sportifs de haut niveau, surtout de sportifs de fond, au cabinet du Dr Eufemiano Fuentes Rodriguez (“Dr Fuentes”).

La Garde Civile diligenta des écoutes téléphoniques ainsi que plusieurs perquisitions, à l'issue desquelles il fut procédé à plusieurs arrestations, notamment à celle du Dr Fuentes, au motif de délit contre la santé publique.

Dans le cadre de cette opération, qui comptait avec l'appui du *Consejo Superior de Deportes* (CSD), organe autonome du Ministère National espagnol de l'Éducation et des Sciences, la Garde Civile saisit une grande quantité de documents, de produits dopants (hormones, stéroïdes) et de poches de sang et de plasma destinées à la transfusion. Les presque 200 poches de sang saisies comportaient chacune un numéro de code devant permettre l'identification du propriétaire du sang.

L'analyse des poches de sang saisies révéla la présence de concentrations anormales d'EPO dans le sang contenu dans huit de ces poches.

Le 30 mai 2006, la RFEC se porta partie civile dans le cadre de l'instruction pénale. Par la suite, l'UCI et l'Agence Mondiale Antidopage (AMA) se portèrent également parties civiles.

Le 29 juin 2006, le Juge d'instruction et le procureur en charge de l'affaire ont ordonné que le dossier pénal soit transmis à toutes les autorités administratives compétentes, soit, en l'espèce, au CSD, de sorte que ce dernier le communique à son tour à la RFEC, laquelle devait également le faire suivre à l'UCI.

Au dossier figurait une liste de coureurs prétendument identifiés par la Garde Civile, soupçonnés d'être impliqués dans cette affaire et d'avoir commis une infraction de dopage.

Le 3 juillet 2006, le Ministère de l'Intérieur espagnol, respectivement la Garde Civile espagnole, requit la RFEC de lui communiquer l'identité exacte, ainsi que l'adresse des presque 60 cyclistes mentionnés dans la liste de la Garde Civile. M. Valverde ne figurait pas sur cette liste.

Le 28 juillet 2006, la RFEC demanda à tous les coureurs espagnols mentionnés dans le rapport de la Garde Civile de témoigner dans le cadre de l'enquête pénale.

Le 8 mars 2007, le Juge d'instruction espagnol en charge de l'Opération Puerto rendit une ordonnance de clôture avec l'indication qu'il clôturait l'affaire pénale au motif que le dopage ne constituait pas encore une infraction au code pénal au moment des faits pertinents.

L'UCI, l'AMA et la RFEC, notamment, recoururent contre cette ordonnance de clôture.

Le 29 août 2007, l'UCI adressa à la RFEC une requête tendant à l'ouverture d'une procédure disciplinaire dirigée contre M. Valverde, en motivant sa requête par le fait que certaines pièces du dossier Puerto dont l'UCI avait eu connaissance avec retard révélaient selon elle des indices que le coureur était impliqué.

Le même jour, l'UCI publia un communiqué de presse sur son site Internet comprenant notamment les déclarations suivantes: *“Dans le cadre d'une lecture minutieuse des 6'000 pages du dossier Puerto, l'Union Cycliste Internationale (UCI) est arrivée à la conclusion que plusieurs documents pourraient démontrer l'implication d'Alejandro Valverde dans cette affaire. Conformément au règlement, l'UCI a donc demandé à la Fédération Cycliste Espanole (RFEC) d'ouvrir dès que possible une procédure disciplinaire contre ce coureur. Cette mesure d'instruction n'implique pas la culpabilité d'Alejandro Valverde. Toutefois, selon le Règlement de l'UCI, pour protéger la sérénité et la réputation des Championnats du Monde, Alejandro Valverde ne pourra participer aux prochains Championnats du Monde UCI de Stuttgart...”*

Le 7 septembre 2007, la RFEC répondit, qu'à son avis, il n'existait aucun nouvel indice justifiant l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre M. Valverde. La RFEC conclut qu'elle ne pouvait donc pas donner suite à la requête de l'UCI.

Le même jour, le *Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva (CNDD)*, organe de contrôle autonome de la RFEC chargé de la mise en œuvre des procédures disciplinaires, rendit une décision indiquant que la CNDD ne pouvait ouvrir d'instruction disciplinaire à l'encontre de M. Valverde, ceci au motif principal que la justice espagnole avait interdit l'usage du dossier pénal à des fins administratives.

Le 13 septembre 2007, la RFEC écrivit à l'UCI pour manifester son étonnement face à diverses déclarations faites dans les médias par des officiels de l'UCI, selon lesquelles M. Valverde ne pourrait pas participer aux Championnats du Monde de Stuttgart. La RFEC considérait qu'en l'état une décision d'exclusion n'avait pas été prise.

Le 14 septembre 2007, l'UCI répondit en précisant les éléments nouveaux sur la base desquels elle avait intimé l'ordre d'ouvrir une procédure disciplinaire. En conclusion à cette lettre, l'UCI faisait savoir à la RFEC qu'elle maintenait sa requête et que, *“... en vertu de l'art. 9.2.002, l'instruction menée à l'égard de M. Valverde et la demande du 29 août 2007 qui en résulte ont comme effet que M. Valverde ne pourra pas participer aux Championnats du Monde à Stuttgart. Votre lettre du 7 septembre 2007 ne change rien à cela. Nous vous précisons également que M. Valverde peut continuer à participer aux autres épreuves cyclistes (les Jeux Olympiques et les championnats continentaux étant réservés)”*.

Le 18 septembre 2007, la RFEC répondit en confirmant son refus d'ouvrir une procédure disciplinaire et en indiquant qu'elle allait faire recours au Tribunal Arbitral du Sport (TAS) contre la décision réitérée de l'UCI d'exclure M. Valverde des Championnats du Monde de Stuttgart.

Par échange de télécopies des 19 et 20 septembre 2007 et compte tenu de l'imminence des Championnats du Monde de Stuttgart et de leur désaccord définitif au sujet de l'exclusion de M. Valverde, les parties ont convenu de soumettre leur litige à une procédure d'arbitrage ordinaire du TAS.

La RFEC, M. Valverde et l'UCI ont convenu à cet égard que le litige serait tranché par un arbitre unique qui serait nommé par le TAS.

Le 22 septembre 2007, les demandeurs déposèrent leur requête et mémoire d'arbitrage, comprenant les conclusions suivantes:

“Plaise au Tribunal Arbitral du Sport prononcer:

- 1. Ordre est donnée à l'Union Cycliste Internationale d'admettre M. Alejandro Valverde Belmonte comme participant aux compétitions du Championnat du Monde 2007 de cyclisme organisée à Stuttgart.*
- 2. Dire que l'Union Cycliste Internationale supportera les frais de cet arbitrage.*
- 3. Dire que l'Union Cycliste Internationale doit et versera à M. Alejandro Valverde Belmonte et à la Real Federación Española de Ciclismo une indemnité à titre de contribution à leurs frais d'avocat et autres frais encourus pour les besoins de la procédure”.*

Le 25 septembre 2007, la défenderesse déposa sa réponse, comprenant les conclusions suivantes:

- “1. Les requêtes de la Federación Española de Ciclismo et M. Alejandro Valverde Belmonte sont rejetées;*
- 2. La Federación Española de Ciclismo et M. Alejandro Valverde Belmonte supporteront conjointement et solidairement les frais de la procédure;*
- 3. La Federación Española de Ciclismo et M. Alejandro Valverde Belmonte verseront conjointement et solidairement à l'Union Cycliste Internationale une indemnité à titre de contribution à ses frais encourus pour les besoins de la procédure”.*

Le 26 septembre 2007, l'audience eut lieu à Lausanne.

DROIT

Compétence et droit applicable

1. La compétence du TAS est fondée sur la convention d'arbitrage convenue par correspondance entre les parties.
2. Selon cette convention d'arbitrage et les conclusions des parties, l'objet du litige soumis à la compétence du TAS est uniquement la validité de la décision de l'UCI d'exclure M. Valverde des Championnats du Monde de Stuttgart, non pas le bien fondé de la décision de la RFEC et/ou de la CNDD de refuser d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de M. Valverde.
3. Selon l'art. R45 du Code de l'arbitrage en matière de sport (Code TAS):
“La Formation statue selon les règles de droit choisies par les parties ou, à défaut de choix, selon le droit suisse. Les parties peuvent autoriser la Formation à statuer en équité”.
4. Les parties ont implicitement accepté l'application du Règlement UCI à leur litige en fondant leurs principaux arguments sur ce règlement. Par ailleurs et compte tenu du fait que l'UCI est constituée sous la forme juridique d'une association suisse, la validité des dispositions de son Règlement et de ses décisions est soumise aux limites imposées par l'ordre juridique suisse.
5. Par conséquent, afin de résoudre le litige, l'arbitre unique appliquera le Règlement UCI au regard des règles pertinentes du droit suisse.
6. La principale disposition en cause du Règlement UCI est l'article 9.2.002 du Règlement sur les Championnats du Monde (“l'article 9.2.002”), selon lequel:
“Un licencié contre lequel a été ouverte une instruction concernant un fait susceptible de constituer une violation du règlement antidopage de l'UCI ne peut être sélectionné pour les championnats du monde ou ne peut y participer jusqu'à la fin de la suspension qui lui est imposée ou jusqu'à son acquittement définitif. Dans le cas d'un échantillon A positif, cette disposition s'applique dès la notification au coureur du résultat d'analyse anormal.
Sauf décision contraire de la commission antidopage, l'alinéa ci-dessus s'applique également en cas d'une instruction ou procédure concernant un tel fait, ouverte en vertu d'une loi ou d'un autre règlement.
Les cas particuliers sont décidés par la commission antidopage ou son président. Leur décision est sans appel. En plus de la disqualification, en cas d'infraction, le licencié et sa fédération nationale seront sanctionnés chacun d'une amende de CHF 2000 à CHF 10'000.
La présente condition de participation vise à protéger l'intégrité, la sérénité et la réputation des championnats du monde. Son application ne préjuge pas de la décision du fond et ne peut donner lieu à aucune réclamation en cas d'acquiescement”.

7. Afin d'interpréter les conditions d'application de l'article 9.2.002, les parties se sont référées aux dispositions du Règlement antidopage UCI, notamment à celles définissant les différents types de violations des règles antidopage et à celles définissant la procédure d'instruction applicable lorsqu'un sportif est soupçonné d'avoir commis un acte constitutif d'une violation.

Sur le fond

8. La seule question litigieuse qui a été soumise à l'arbitrage du TAS est celle de la validité de la décision de l'UCI d'exclure M. Valverde des Championnats du Monde de Stuttgart.
9. Pour soutenir que la décision de l'UCI n'est pas valable, les demandeurs se fondent principalement sur deux moyens.
10. D'une part, ils prétendent que l'article 9.2.002 requiert qu'une procédure disciplinaire soit ouverte par la fédération nationale avant qu'une mesure d'exclusion ne puisse entrer en ligne de compte et que, agissant au mépris de cette condition de procédure, l'UCI a violé son propre Règlement.
11. D'autre part, les demandeurs soutiennent que certains droits du coureur ont été violés par l'UCI, notamment son droit d'être entendu et le principe de la proportionnalité des mesures.
12. Sur le premier moyen, l'UCI répond que l'interprétation donnée à l'article 9.2.002 par les demandeurs est fautive et qu'elle a parfaitement respecté les conditions d'application de cette disposition dans la mesure où la Commission antidopage de l'UCI a décidé d'ouvrir une instruction sur la base de soupçons sérieux que M. Valverde aurait commis une violation des règles antidopage.
13. Selon l'UCI, il suffit qu'une instruction soit ouverte par sa Commission antidopage conformément aux articles 182ss du Règlement antidopage UCI pour que l'article 9.2.002 puisse s'appliquer.
14. Sur le deuxième moyen, l'UCI répond en substance que l'interdiction est légitime et proportionnée en raison du besoin de protéger l'intégrité, la sérénité et la réputation des championnats du monde à un moment où les scandales de dopage et l'affaire Puerto mettent à mal l'image du cyclisme. A cela l'UCI ajoute qu'il s'agit d'une mesure ponctuelle qui est moins grave par exemple qu'une suspension de longue durée.
15. Puisqu'une violation avérée des droits de M. Valverde rendrait invalide la décision d'exclusion, indépendamment de l'interprétation à donner aux conditions d'application de l'article 9.2.002, ce moyen sera examiné d'abord.
16. Pour décider si les droits de M. Valverde ont été violés ou non, il est utile de commencer par un examen des caractéristiques des types de mesures adoptées par les fédérations sportives (A.), afin de pouvoir qualifier la nature de la mesure d'exclusion dont le coureur a fait l'objet

(B.). A la lumière de cette qualification, il sera possible de déterminer quelles normes régissent l'application de ce type de mesure (C.), et partant si l'article 9.2.002 et la décision d'exclusion prise sur cette base sont conformes aux normes en question (D.).

A. *Typologie de mesures adoptées par les fédérations sportives*

17. S'agissant des sanctions sportives, une distinction est généralement faite entre deux grandes catégories de mesures: d'une part, la sanction du résultat sportif d'un athlète - qui consiste en l'annulation de son résultat et le retrait d'une médaille et/ou d'un prix obtenus – et, d'autre part, la sanction dite disciplinaire, qui comprend typiquement une suspension et/ou une amende.
18. Dans le domaine des règles antidopage, cette distinction a par exemple été formulée de la manière suivante: *“Les conséquences du cas de dopage sont traitées en deux volets: la sanction du résultat sportif et la sanction disciplinaire du comportement du sportif ...”* (ZEN-RUFFINEN P., *Droit du Sport*, Zurich 2002, p. 458, n° 1305).
19. Par ailleurs, les fédérations sportives adoptent des mesures sous forme de conditions de participation aux compétitions.
20. Certains traits essentiels de ces trois catégories de mesures sont exposés ci-après.
 - a) La sanction du résultat sportif
21. La sanction du résultat sportif, notamment la disqualification, est motivée en premier lieu par la nécessité d'assurer l'égalité de chances entre compétiteurs. Ce type de mesure n'existe pas seulement pour réprimer les infractions aux règles antidopage, mais d'une manière plus générale pour sanctionner la violation de toute règle qui vise à éviter qu'un athlète obtienne un avantage indu sur ses concurrents.
22. Dans le cadre des règles antidopage, son cas d'application le plus fréquent est celui où le fait de dopage est établi par l'existence d'un contrôle positif en compétition.
23. La disqualification est alors dite “automatique”, en ce sens que le sportif ne peut ni invoquer l'absence d'effet du produit interdit sur sa performance ni se disculper en apportant la preuve de son absence d'intention et de négligence.
24. Il s'agit donc d'une responsabilité objective au sens strict du terme, qui a comme fondement le but de préserver l'égalité de chances entre compétiteurs et qui se justifie par la difficulté de mesurer dans chaque cas l'effet exact d'un produit interdit sur la performance de l'athlète.
25. Ainsi, *“[L]a sanction n'est pas disciplinaire: elle ne vise pas à punir le sportif concerné, mais à rétablir l'équité sportive”* (ZEN-RUFFINEN P., *op.cit.*, p. 459, n° 1307). C'est ce but qui permet de faire

exception au principe “*nulla poena sine culpa*” (pas de peine sans culpabilité), en ce sens que “[l]’annulation du résultat sportif est la conséquence logique de l’existence d’une liste des produits interdits, car présumés dopants. Le principe de l’égalité des chances des athlètes dans la compétition a été rompu, indépendamment de toute question de faute, et il faut le rétablir même si cette conséquence peut paraître sévère à l’égard d’un athlète non coupable, voire même injuste pour celui qui a été dopé à son insu” (voir ZEN-RUFFINEN P., *ibid.*, et ATF 119 II 271ss, Gundel).

26. Cette sanction de disqualification automatique a été codifiée notamment à l’article 9 du Code mondial antidopage, selon lequel: “[u]ne violation des règlements antidopage en relation avec un contrôle en compétition conduit automatiquement à l’annulation des résultats individuels obtenus lors de cette compétition et à toutes les conséquences en résultant, y compris le retrait des médailles, points et prix”.
27. Le rattachement de la disqualification automatique à la protection de l’égalité des chances a motivé certains commentateurs autorisés du Code mondial antidopage à considérer que l’annulation de l’ensemble des résultats individuels obtenus par un sportif lors d’un événement comprenant des compétitions multiples, doit être qualifiée de sanction disciplinaire si le sportif n’a pas fait l’objet d’un contrôle positif en rapport avec l’une ou plusieurs des épreuves.
28. Ces commentateurs en tirent la conclusion que l’application de la sanction est alors soumise, entre autres, au principe “*nulla poena sine culpa*”:

“The Code makes a distinction between «Automatic Disqualification», as described in Art. 9, on the one hand, and «Sanctions», as described in Art. 10, on the other hand. Article 10.1 provides for an «additional» disqualification that may be imposed in regard to other competitions, potentially even if the athlete was tested and found to be substance free in such other competitions. Given this fact, it is clear that this multi-competition disqualification is not based on the same rationale as automatic disqualification from the competition in which the prohibited substance was found to be present. Based on this analysis, the disqualification of all results obtained during a multi-competition event should be deemed a sanction and be subject to the restrictions that apply to sanctions.

As discussed in greater detail below, it is generally accepted that fundamental human rights and, in particular, the principle of nulla poena sine culpa prohibit the imposition of a sanction on an athlete who can prove his or her innocence. For this reason, the earlier version of Art.10.1 was problematic and the Opinion recommended an addition: «If the athlete establishes that he or she bears no Fault or Negligence for the violation, the athlete’s individual results in the other Competitions shall not be Disqualified unless the athlete’s results in Competitions other than the Competition in which the anti-doping rule violation occurred were likely to have been affected by the athlete’s anti-doping rules violation»”.

(RIGOZZI/KAUFMANN-KOHLER/MALINVERNI, Doping and Fundamental Rights of Athletes: Comments in the Wake of the Adoption of the World Anti-Doping Code, International Sports Law Review 2003, Issue 3, p. 54-55).

- b) La sanction disciplinaire
29. La sanction disciplinaire, notamment sous forme de suspension de l’athlète, poursuit quant à elle plutôt un but préventif et “punitif”, c’est-à-dire qu’elle représente une forme de peine

imposée pour une violation des règles antidopage. L'étendue de la peine, c'est-à-dire la durée de la suspension, le montant de l'amende, etc., est donc liée à la gravité de l'infraction commise par le sportif (première ou deuxième infraction) et à son degré de culpabilité.

30. S'agissant des sanctions disciplinaires, il est généralement admis que le principe "*nulla poena sine culpa*" s'applique sans exception.
 31. Par exemple, dans l'avis consultatif du 21 avril 2006 rendue par une Formation du TAS dans l'affaire CAS 2005/C/976 & 986, la Formation a déclaré que: "*In common with the great majority of learned authors, the Panel concludes that the imposition of an association sanction requires fault on behalf of the athlete*".
 32. De même, en référence à la doctrine en droit comparé, RIGOZZI/KAUFMANN-KOHLER/MALINVERNI (*op. cit.*, p. 56) déclarent: "*So far as legal commentators are concerned, there is a clear consensus, even among those who do not accept that doping proceedings are criminal in nature, that the principle of nulla poena sine culpa should apply to the imposition of doping sanctions by sports disciplinary tribunals*".
 33. BADDELEY considère également que "[L]'absence d'une faute de la part du sanctionné devrait rendre quasiment impossible, pour la société sportive, de démontrer son intérêt prépondérant. La preuve de la culpabilité du membre doit, en principe, exister avant le prononcé de la sanction. Cette règle peut toutefois offrir une exception, notamment dans des cas de dopage prouvé [c'est-à-dire lorsque le fait du dopage est établi]. En raison de l'intérêt légitime des organisations sportives à combattre le dopage, qui fausse les compétitions, et des difficultés presque insurmontables de preuve, la sanction peut être basée sur la présomption de culpabilité du sportif et être prononcée avec effet immédiat. Il doit cependant être permis au sportif de s'exprimer et d'apporter des éléments en sa faveur. S'il réussit à apporter la preuve de l'absence d'une faute intentionnelle ou par négligence, la sanction doit être annulée" (BADDELEY M., *L'association sportive face au droit – Les limites de son autonomie*, Bâle 1994, p. 234).
 34. L'application du principe "*nulla poena sine culpa*" aux sanctions disciplinaires trouve notamment son expression à l'article 10 du Code mondial antidopage, qui admet la possibilité pour l'athlète suspendu de se disculper et d'obtenir l'annulation de la sanction s'il n'a pas commis de "... *faute ou de négligence*" (article 10.5.1) ou la réduction de la sanction s'il n'a pas commis de "... *faute ou de négligence significative*" (article 10.5.2).
- c) Les conditions de participation à une compétition
35. Les règles qui définissent et régissent les conditions de participation à une compétition peuvent être divisées en deux catégories.
 36. D'une part, les associations sportives établissent des règles de qualification au sens strict, qui sont celles régissant l'octroi de l'autorisation de prendre part à une compétition. Il s'agit des conditions matérielles à remplir et des règles de procédure à suivre par chaque athlète pour

pouvoir participer à une épreuve donnée, c'est-à-dire qu'il doit respecter pour se qualifier (voir p.ex. ZEN-RUFFINEN P., *op. cit.*, p. 233-234).

37. Ces règles de qualification servent à faciliter l'organisation de l'épreuve et à vérifier que l'athlète a les capacités et qualités requises pour participer au type de compétition en question et dans telle catégorie. Par exemple, les conditions de participation peuvent porter sur la possession d'une licence valable et/ou d'un certificat médical, sur la nationalité, le sexe et l'âge, sur l'obtention préalable de certains résultats (critères de sélection et quotas), etc.
38. Ces règles de qualification ont en commun le fait qu'elles ne sanctionnent pas un comportement indésirable de l'athlète. Elles ne font que prédéfinir certains attributs qui sont exigés des athlètes et certaines formalités obligatoires à remplir pour obtenir le droit de participer à telle compétition dans telle catégorie.
39. D'autre part, les associations sportives peuvent adopter des règles qui interdisent la participation à une compétition en raison d'un comportement préalable indésirable de l'athlète. Il ne s'agit donc pas de règles de qualification proprement dit, mais de règles qui ont en commun de sanctionner un comportement de l'athlète antérieur à sa participation à l'épreuve. Autrement dit, pour avoir le droit de participer, l'athlète ne doit pas avoir eu tel ou tel comportement prohibé par les règles de l'association, et le fait d'avoir ce comportement est un motif d'exclusion.
40. Les motifs d'exclusion peuvent avoir pour objet différents types de comportement - tricherie, attitude antisportive, dopage, etc. – qui sont considérés indésirables par l'association sportive et donc prohibés par ses règles.
41. La mesure d'exclusion n'est donc rien d'autre que la sanction disciplinaire de la violation d'une règle de comportement. En effet, comme le constate ZEN-RUFFINEN P. (*op. cit.*, p. 460) en comparant les sanctions disciplinaires en matière sportive avec le droit disciplinaire de la fonction publique ou régissant les professions libérales: "... ces cas ont tous en commun d'être régis par un ensemble de règles de comportement (discipline) dont la violation entraîne une sanction (disciplinaire). Certes, en droit associatif, la sanction relève du droit privé, mais elle ne change pas la nature".

B. *Nature de la mesure d'exclusion imposée à M. Valverde*

42. A la lumière de ces distinctions faites entre la nature de différentes mesures adoptées par les associations sportives, la question se pose de savoir comment il faut qualifier la mesure appliquée à M. Valverde par l'UCI, consistant à l'exclure d'avance des Championnats du Monde de Stuttgart en raison d'un soupçon de violation des règles antidopage.
43. Selon le premier paragraphe de l'article 9.02.002, "[u]n licencié contre lequel a été ouverte une instruction concernant un fait susceptible de constituer une violation du règlement antidopage de l'UCI ne peut être sélectionné pour les championnats du monde ..." et selon le dernier paragraphe, l'inexistence

d'une instruction ouverte contre le licencié est une "... *condition de participation*" dont l'objectif est de "... *protéger l'intégrité, la sérénité et la réputation des championnats du monde*".

44. Il est évident que cette disposition ne constitue pas une règle de qualification au sens strict, tel que définie ci-dessus, puisqu'elle ne détermine pas les conditions que chaque coureur doit remplir pour concourir aux championnats du monde.
45. Il s'agit clairement d'une règle qui sanctionne le coureur pour un comportement dont il est soupçonné – en l'occurrence en raison du soupçon de commission d'une violation des règles antidopage.
46. Reste à déterminer s'il s'agit d'une sanction du résultat sportif ou d'une sanction disciplinaire.
47. A cet égard, le doute n'est pas permis puisque, d'une part, l'objectif déclaré de l'article 9.02.002 n'est pas de préserver l'égalité des chances des concurrents mais de préserver la réputation de l'épreuve, et, d'autre part, il est difficile de considérer qu'un coureur a pu obtenir un avantage sur ses concurrents avant même qu'il n'ait participé à l'épreuve et avant qu'il ne soit convaincu de dopage.
48. Il ne peut donc s'agir d'une sanction du résultat sportif.
49. Une situation dans laquelle le but de protéger l'égalité des chances pourrait théoriquement entrer en ligne de compte en rapport avec un acte précédant une compétition serait le cas où le fait de dopage est établi, par exemple lors d'un contrôle positif hors compétition avant l'épreuve, et qu'il y ait un risque qu'un effet dopant subsiste pour l'épreuve à venir.
50. Cela dit, ce genre de situation, qui est réglementé par les dispositions sur les mesures provisoires, n'est pas visé par l'article 9.02.002. En effet, tandis que le Règlement antidopage UCI contient un chapitre VIII (articles 217-223) consacré aux mesures provisoires, les dispositions en question ne font pas référence à l'article 9.02.002 ou vice-versa, et l'article 9.02.002 n'utilise nulle part le terme de mesure provisoire.
51. De plus, les faits reprochés à M. Valverde par l'UCI ne correspondent en rien à l'hypothèse de la mesure provisoire, puisqu'il s'agit de simples suspicions en dehors de tout contrôle positif et portant sur des actes prétendument commis longtemps avant les championnats du monde.
52. Enfin, il va sans dire que pour le coureur exclu à l'avance des championnats du monde, la mesure a un caractère punitif, puisque même si la violation n'est jamais établie, il ne pourra pas être remédié à l'effet principal de la mesure, à savoir la non participation. D'ailleurs, l'article 9.02.002 souligne cela en stipulant que l'application de la mesure "... *ne peut donner lieu à aucune réclamation en cas d'acquittement*".
53. Pour toutes ces raisons, la mesure d'exclusion stipulée à l'article 9.02.002 doit être qualifiée de véritable sanction disciplinaire à l'encontre du coureur.

C. *Les normes régissant l'imposition de sanctions disciplinaires*

54. En droit suisse, une association jouit d'une liberté relativement grande pour s'organiser et se réglementer corporativement, et personne n'est en principe obligé de devenir membre d'une association, ce qui permet de considérer qu'en devenant membre une personne accepte volontairement les règles de l'association qu'il choisit.
55. Cela dit, s'agissant d'un athlète de niveau international cette liberté de choix est assez théorique dans la mesure où la non affiliation à une fédération nationale soumise à la réglementation de la fédération internationale empêcherait l'athlète de prendre part aux compétitions les plus importantes et signifierait donc la fin de sa carrière.
56. Cette autonomie des associations a néanmoins des limites.
57. Ainsi, en droit suisse, l'intérêt légitime du sociétaire à ce que l'association respecte la loi est protégé, d'une part, par le droit de l'association et, d'autre part, par différents principes généraux et valeurs fondamentales de l'ordre juridique suisse (qui peuvent être de source nationale ou internationale).
58. Cet ensemble de normes qui protègent directement ou indirectement les sociétaires, et notamment les athlètes s'agissant d'associations sportives, est souvent désigné sous le vocable "droits de protection".
59. Les droits de protection visent autant les règles édictées par l'association sportive que les décisions qui sont prises sur cette base: "*L'association doit exercer son pouvoir en matière d'édition et d'application de normes dans le respect de certains principes généraux du droit*" (BADDELEY M., *op. cit.*, p. 108).
60. Il existe des controverses concernant l'applicabilité de certains principes aux sanctions adoptées par les associations sportives, tel par exemple l'applicabilité de la présomption d'innocence et du principe "*nulla poena sine culpa*". Cependant, ces controverses ont souvent davantage pour cause l'assimilation de ces principes au droit pénal que le contenu même des principes.
61. Ainsi, il y a un large consensus (voir BADDELEY M., *op.cit.*, pp. 107-112 et pp. 180-181; RIGOZZI/KAUFMANN-KOHLER/MALINVERNI, *op. cit.*, pp. 56-58; PERRIN J-F., *Droit de l'association*, in: *Droit civil V*, Fribourg 1992, pp. 41-43 et ZEN-RUFFINEN P., *op. cit.*, pp. 458-466 et pp. 488-489) pour affirmer que les droits de protection s'appliquant aux sanctions disciplinaires prises par une association sportive suisse comprennent les droits et principes suivants:
 - Le principe de la légalité (conformité à la réglementation associative);
 - Le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs;
 - L'interdiction de l'arbitraire;

- Les droits de la personnalité;
 - Le principe de l'égalité de traitement;
 - Le principe de la proportionnalité des mesures;
 - Le droit d'être entendu;
 - Le principe "*nulla poena sine culpa*".
62. Au sujet de ces principes, PERRIN précise que: "*S'il s'agit de protéger les valeurs fondamentales qui soustendent la législation du droit privé, la place est déjà occupée par les «bonnes mœurs». A notre point de vue, il y a encore place pour une norme générale non écrite, qui serait susceptible d'être mobilisée lorsque le projet des fondateurs, sans contrevenir à un texte impératif précis, viole les valeurs fondamentales qui soustendent l'ordre juridique dans son ensemble (ainsi l'interdiction de l'arbitraire)*" (PERRIN J-F., *op. cit.*, p. 42-43).
63. S'agissant de la définition des bonnes mœurs, ZUFFEREY parle d'une "*... clause générale de renvoi aux valeurs extrajuridiques, déduites de la sociologie et de la morale, auxquelles le droit ne permet pas qu'il soit dérogé par la volonté des parties*" (pour cette définition et un catalogue d'autres définitions, voir ZUFFEREY J.-B., *Le contrat contraire aux bonnes mœurs*, Fribourg 1988; voir aussi ATF 123 II 101).
- D. *Conformité de l'article 9.2.002 et de la mesure d'exclusion avec les droits de protection*
64. Avant d'examiner l'application des droits de protection aux circonstances de l'espèce et à la mesure d'exclusion imposée par l'UCI à M. Valverde, il convient de souligner plusieurs circonstances importantes.
65. Premièrement, il n'est pas contesté que M. Valverde n'a pas été convaincu de dopage dans le cadre de l'Opération Puerto, ou d'une autre manière, avant son exclusion par l'UCI des Championnats du Monde de Stuttgart.
66. En d'autres termes, une violation des règles antidopage par M. Valverde n'est pas établie, ce dernier étant simplement soupçonné de dopage par la Commission antidopage de l'UCI sur la base de l'appréciation des éléments du dossier Puerto à sa disposition.
67. L'UCI elle-même souligne cela dans sa réponse à la demande d'arbitrage, en déclarant que: "*Une requête d'ouvrir une procédure disciplinaire émanant de la Commission antidopage de l'UCI n'implique pas la culpabilité d'Alejandro Valverde, fait que l'UCI a d'ailleurs rappelé dans son communiqué de presse du 29 août à ce sujet*".
68. Deuxièmement, il y lieu de relever que les soupçons de l'UCI au sujet de M. Valverde en rapport avec l'affaire Puerto ne reposent ni sur l'existence d'un contrôle positif en compétition ni sur les résultats d'un contrôle hors compétition, ni d'une manière générale sur des indices de la présence dans l'organisme de M. Valverde d'une substance interdite.

69. Dès lors, M. Valverde ne peut être soupçonné de violation de l'infraction visée à l'article 15.1 du Règlement antidopage UCI ("*présence d'une substance interdite*") mais uniquement de violation de l'article 15.2 du Règlement ("*usage ou la tentative d'usage d'une substance ou méthode interdite*").
70. En outre, les suspicions de l'UCI concernant l'usage possible par M. Valverde de substances et/ou de méthodes interdites se rapportent à des faits datant pour l'essentiel des années 2004 à 2006, c'est-à-dire qui se seraient produits au moins une année ou plus avant les Championnats du Monde de Stuttgart dont il a été exclu par décision de l'UCI.
71. Troisièmement, et indépendamment de l'importance des Championnats du Monde de Stuttgart pour M. Valverde personnellement, il est difficilement contestable que l'article 9.2.002 vise l'exclusion possible d'un coureur pour une épreuve très significative et importante du calendrier annuel des courses cyclistes internationales sur route.
72. En effet, à côté des grands tours et des grandes «classiques», le championnat du monde a toujours été l'une des courses prestigieuses et phares de la saison cycliste et, au palmarès de la plupart des grands champions du cyclisme sur route, figurent en bonne place un ou plusieurs titres de champion du monde. C'est également une épreuve qui attire l'attention parce que les cyclistes professionnels y participent comme membre de leur équipe nationale, et qui, historiquement, a eu d'autant plus d'importance que le cyclisme professionnel n'était pas représenté aux Jeux Olympiques.
73. Ainsi, pour n'importe quel coureur cycliste, un titre mondial à une valeur importante, pouvant même représenter dans certains cas le couronnement d'une carrière; et pour un coureur ayant de réelles chances de gagner l'épreuve la non-participation pour cause d'exclusion constitue une sanction lourde.
74. Compte tenu des facteurs précités et du fait que l'exclusion de M. Valverde doit être qualifiée de sanction disciplinaire, l'arbitre unique considère que tant le contenu de l'article 9.2.002 lui-même que la décision de l'UCI d'exclure sur cette base M. Valverde des Championnats du Monde de Stuttgart violent ses droits de protection à plus d'un titre, comme il sera maintenant examiné.
75. La question pourrait se poser de savoir si une sanction irréversible fondée sur une simple suspicion et non liée à un contrôle positif pourrait dans certaines circonstances être considérée comme contraire à une norme générale non écrite ou aux bonnes mœurs, dans la mesure où celles-ci protègent les valeurs fondamentales que sous-tendent l'ordre juridique suisse et que ces valeurs pourraient englober la présomption d'innocence.
76. Ceci dit, puisque en l'espèce la fonction protectrice est déjà remplie par des principes généraux dont les contours sont clairement définis, la question de la relevance et portée d'une norme plus générale peut être laissée ouverte au profit de l'examen des principes reconnus.

a) Violation du principe *“nulla poena sine culpa”*

77. Dans la mesure où l'article 9.2.002 permet d'exclure d'avance et définitivement un coureur des championnats du monde sur la base d'une simple suspicion, le principe *«nulla poena sine culpa»* doit être considéré comme violé.
78. En effet, l'article 9.2.002 a comme conséquence que la sanction disciplinaire pourra déployer son effet punitif même si le coureur n'est finalement pas convaincu de dopage, c'est-à-dire que la peine sera de fait subie même en l'absence de culpabilité.
79. A cet égard, il sied de souligner que la mesure d'exclusion de l'article 9.2.002 n'est ni formulée comme une mesure provisoire ni assimilable aux mesures provisoires envisagées au Chapitre VIII du Règlement antidopage (articles 217-223). En effet et sans se prononcer ici sur la validité de telles mesures provisoires, les dispositions en question visent *“à préserver une concurrence équitable”* et de ce fait ont pour objet des violations antidopage apparentes *“susceptibles d'affecter les résultats du coureur”*.
80. De ce fait, ces mesures provisoires concernent principalement des violations apparentes découlant de l'existence d'un résultat d'analyse anormal de l'échantillon A, à savoir des cas où le fait de dopage est très vraisemblable – puisque dans la très grande majorité des cas le test de l'échantillon B confirme le résultat ou le deuxième test n'est pas demandé.
81. En d'autres termes, tandis que les mesures provisoires des articles 217-223 du Règlement antidopage UCI sont formulées comme des mesures qui préfigurent une sanction du résultat sportif, la mesure d'exclusion de l'article 9.2.002 s'applique comme une véritable sanction disciplinaire indépendamment de tout objectif de préserver une concurrence équitable.

b) Violation du droit d'être entendu

82. Dans la mesure où l'article 9.2.002 n'exige pas qu'avant d'être sanctionné le coureur doive être entendu au sujet de la suspicion de dopage dont il fait l'objet, et parce qu'en l'espèce M. Valverde n'a pas été entendu par l'UCI avant d'être exclu des Championnats du Monde de Stuttgart, le droit d'être entendu a été violé.
83. A cet égard, le contenu de l'article 9.2.002 contraste avec les garanties qui sont offertes par le Règlement antidopage UCI s'agissant des mesures provisoires, puisque selon les articles 217-223 du Règlement antidopage un coureur doit toujours être entendu avant qu'une mesure provisoire ne soit prise.

c) Violation de l'égalité de traitement

84. *“Le traitement égal des membres doit être garanti de deux manières: par la formulation même des règles sociales et dans l'application des normes, lorsqu'un pouvoir d'appréciation est conféré aux organes qui en sont*

chargés” et *“En vertu de l’égalité de traitement, la politique suivie en la matière doit rester la même, à tout le moins pendant une certaine période, dans des cas aux caractéristiques semblables”* (BADDELEY M., *op. cit.*, p. 109).

85. Selon les allégations de l’UCI, l’article 9.2.002 autorise l’UCI à exclure un coureur des championnats du monde sur la base de n’importe quel type de suspicion de dopage, à condition uniquement qu’une instruction ait été ouverte contre le coureur.
86. La combinaison des deux conditions précitées rend l’application de l’article 9.2.002 aléatoire et imprévisible.
87. En effet, dans la mesure où une suspicion peut avoir des fondements multiples et qu’il s’agit d’une notion très subjective - deux personnes pouvant porter un jugement notablement différent sur le caractère suspect ou non de tel ou tel comportement ou situation - il est difficile de prévoir quels types de situations vont être considérés par l’UCI comme suspects, et il n’y a aucune garantie que des instructions entraînant une mesure d’exclusion vont être ouvertes pour des situations aux caractéristiques semblables.
88. Autrement dit, dans le cadre d’une disposition aussi vague que l’article 9.2.002 l’appréciation de la suspicion recèle, en raison de sa subjectivité, un risque important d’inégalité de traitement et d’arbitraire.
89. Ainsi, par exemple, dans le cas où la Commission antidopage de l’UCI décidait que certains coureurs figurant sur la liste des coureurs suspectés dans l’Opération Puerto devraient faire l’objet d’une instruction et non d’autres, l’article 9.2.002 ne permettrait pas d’assurer que cette différence de traitement soit fondée sur des critères objectifs.
90. En sens inverse et à titre d’illustration, si par hypothèse l’article 9.2.002 exigeait que l’exclusion soit fondée sur une violation apparente de dopage découlant d’un contrôle positif hors compétition, il s’agirait au moins d’un critère objectif et reconnaissable.
91. Pour ces raisons, le contenu de l’article 9.2.002 doit être considéré comme contraire aux exigences de l’égalité de traitement, en ce sens que sa formulation ne permet pas de garantir de manière adéquate que l’exclusion des championnats du monde sera imposée comme sanction dans des cas aux caractéristiques semblables.

d) Violation du principe de la proportionnalité

92. Comme le rappelle ROUILLER, concernant les maximes qui s’appliquent au principe de la proportionnalité: *“En vertu de ces maximes qui s’appliquent cumulativement, une mesure restrictive des droits fondamentaux n’est admissible que si elle est propre à atteindre le but d’intérêt public recherché (aptitude ou adéquation), si aucune autre mesure moins incisive n’est propre à atteindre ce résultat (nécessité) et si elle ne va pas concrètement au-delà de ce qu’il faut pour cela (proportionnalité au sens étroit)”* (ROUILLER C., Le

contrôle de la conformité des sanctions prévues par le Code mondial antidopage avec les principes généraux du droit suisse autonome, Jusletter 20. Februar 2006, p. 32).

93. La mesure d'exclusion de Championnat du Monde de Stuttgart imposée à M. Valverde porte atteinte à plusieurs des maximes précitées et doit donc être considérée comme disproportionnée.
94. Principalement, la mesure est disproportionnée et inadéquate parce que l'exclusion des championnats du monde est une mesure grave pour un coureur comme M. Valverde susceptible selon ses résultats passés de gagner le titre mondial, alors que le risque que sa participation porte véritablement préjudice à la réputation des championnats du monde et à la sérénité de l'épreuve paraît minime, voire inexistant.
95. Concernant le risque invoqué par l'UCI, il faut tenir compte tenu du fait que M. Valverde n'a fait l'objet d'aucune accusation particulière dans le cadre de l'Opération Puerto avant la clôture de l'instruction en Espagne et que les conclusions auxquelles est arrivée la Commission antidopage de l'UCI sont internes (non publiques), et que par ailleurs M. Valverde n'a subi aucun contrôle positif et n'a commis aucun acte qui a pu rendre le public sensible à sa participation.
96. Paradoxalement, c'est peut-être même les remous dans la presse provoqués par l'exclusion de M. Valverde et d'autres coureurs qui pourraient avoir un effet sur la sérénité de l'épreuve, mais alors M. Valverde n'en serait pas responsable.
97. Par ailleurs, puisque la suspicion de l'UCI n'est pas fondée sur un contrôle positif ou un autre indice que la performance du coureur pourrait être affectée aux Championnats du Monde de Stuttgart par un dopage antérieur à l'épreuve, il n'y aurait aucun motif d'équité sportive de l'empêcher de participer même si la protection de l'égalité de chances était l'objectif déclaré.
98. Au contraire, puisqu'une exclusion aurait des effets irréversibles et serait donc injuste pour le coureur au cas où les suspicions s'avèreraient mal fondées, alors qu'un résultat injustement obtenu pourrait être annulé par une disqualification en cas de dopage avéré, l'exclusion préalable ne serait pas la mesure la moins incisive (nécessaire) propre à atteindre le but recherché.
99. En effet, à moins que la participation d'un athlète n'engendre un risque important que les résultats soient faussés malgré la possibilité d'une disqualification ultérieure – par exemple dans le cas d'épreuves de qualification durant lesquelles certains concurrents seraient éliminés – la proportionnalité commandera souvent que le doute bénéficie au coureur afin qu'il puisse participer à la compétition dans l'attente du prononcé définitif sur la violation apparente d'une règle antidopage.

e) Conclusions

100. Pour les divers motifs examinés ci-dessus, tant la règle elle-même (l'article 9.2.002) que la décision d'application de l'UCI (la mesure d'exclusion) doivent être considérées comme contraires aux droits protégeant le coureur. Il s'en suit que la mesure d'exclusion visant M. Valverde doit être annulée et sa participation aux championnats du Monde de Stuttgart admise.
101. D'un côté, l'on peut comprendre la frustration de l'UCI de ne pas obtenir la coopération de la RFEC s'agissant de la demande de l'UCI d'ouvrir une procédure disciplinaire contre M. Valverde si l'UCI considère qu'il existe des indices suffisants pour le faire.
102. D'un autre côté, au-delà des circonstances de la présente affaire, chacun peut sentir presque intuitivement les sérieuses questions que soulève l'idée d'admettre des sanctions disciplinaires sur la base de simples suspicions. Ce sentiment est sans doute l'écho de la réticence de notre société moderne et démocratique à condamner une personne en l'absence d'une culpabilité établie, pour ne pas faire fi des considérations éthiques et morales qui sous-tendent la présomption d'innocence.
103. Il est évident que le cyclisme professionnel a besoin actuellement de mesures fortes pour préserver son image et pour pouvoir combattre encore plus efficacement le fléau bien réel du dopage. Cela dit, il faut se garder d'ouvrir trop de brèches dans les droits fondamentaux qui protègent nos valeurs essentielles. En conséquence, le concept d'imposer des sanctions disciplinaires sur la base d'une suspicion, qui va plus loin que l'admission d'une responsabilité objective, doit être manié avec beaucoup de prudence.

Le Tribunal Arbitral du Sport:

1. Admet la demande d'arbitrage du 22 septembre 2007, déposée par M. Alejandro Valverde et la Real Federación Española de Ciclismo.
2. Ordonne à l'Union Cycliste Internationale d'admettre M. Alejandro Valverde comme participant aux Championnats du Monde 2007 de Cyclisme.

(...)